

Un accord entre l'UE et les États-Unis sur le commerce et l'investissement affectera inévitablement la Suisse

Les efforts déployés actuellement pour aboutir à un vaste accord sur le commerce et l'investissement entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis ne manqueront pas d'affecter également la Suisse. À la demande du Secrétariat d'État à l'économie, le World Trade Institute de l'université de Berne a analysé les répercussions possibles d'un tel traité sur l'économie et les relations commerciales de notre pays. Les conséquences varient selon les scénarios.



Le ministre de l'Économie allemand Sigmar Gabriel, entouré du représentant au commerce étasunien Michael Froman (à gauche) et du commissaire au commerce Karel de Gucht (à droite), lors d'une conférence de presse donnée suite aux tractations du TTIP du 5 mai 2014.

Photo: Keystone

Encadré 1

Indications sur l'étude

Thomas Cottier, Peter Egger, Joseph François, Miriam Manchin, Anirudh Shingal et Charlotte Sieber-Gasser, *Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations*, Berne, 2014, World Trade Institute.

Pr Thomas Cottier
World Trade Institute,
université de Berne

Pr Joseph François
World Trade Institute,
université de Berne

Anirudh Shingal
World Trade Institute,
université de Berne

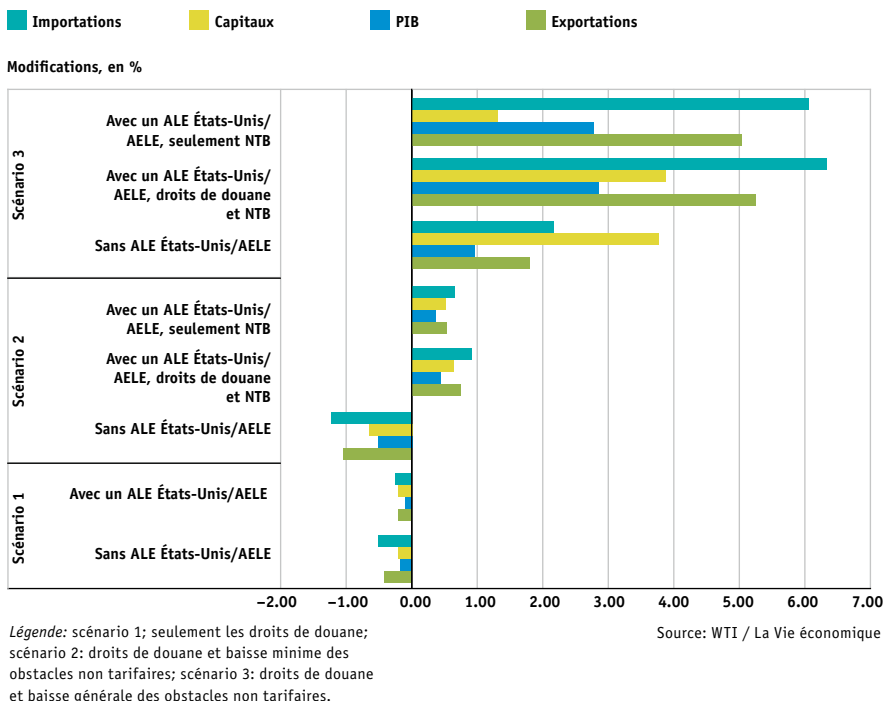
Charlotte Sieber-Gasser
World Trade Institute,
université de Berne

Le principal objectif des négociations menées par les États-Unis et l'UE est la réduction des obstacles non tarifaires au commerce de marchandises et de services entre ces deux blocs. Concrètement, il s'agit de renforcer la collaboration dans le domaine des normes de production et de la réglementation y afférente. Cela permettrait de stimuler la croissance et de créer des emplois des deux côtés de l'Atlantique, tout en évitant des redondances inutiles lors des procédures d'autorisation. Le *Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)* doit aussi réduire de manière générale les droits de douane qui frappent encore les biens industriels, les marchandises agricoles et les services. Il contiendra en outre des dispositions sur la propriété intellectuelle et sur les marchés publics, et renforcera la protection des investissements. Le TTIP est potentiellement un accord complet qui imposera aux signataires des obligations substantielles en matière de libéralisation du commerce. Il pourrait même inclure des thèmes nouveaux sur le plan de la réglementation, en particulier l'énergie et le changement climatique.

S'il voit le jour, le TTIP couvrira 30% du commerce international et 50% du produit intérieur brut mondial. On en attend des gains considérables de prospérité en premier lieu dans les deux blocs signataires¹. Son architecture n'est pas encore clairement définie à l'heure actuelle. Au bout du compte, l'accord transatlantique pourrait éventuellement se limiter à l'abaissement des taxes douanières et à l'élimination de quelques obstacles non tarifaires anodins («shallow agreement»). Il pourrait aussi s'avérer plus ambitieux et favoriser une intégration à grande échelle dans le domaine des services, des investissements et des marchés publics («deep agreement»)². Si l'UE et les États-Unis parviennent à s'entendre sur des réglementations et des normes communes en matière de production, ces nouveaux standards auront des effets au niveau planétaire, étant donné l'importance extraordinaire que le TTIP revêtira pour l'économie mondiale. Ils influenceront durablement la politique commerciale d'États tiers et l'élaboration de futurs traités commerciaux internationaux. Ceci vaut dans une large mesure pour la Suisse.

Graphique 1

Scénarios concernant les effets possibles d'un TTIP sur le produit intérieur brut, le commerce et les investissements suisses



NTB: obstacles non tarifaires au commerce
ALE: accords de libre-échange

Sans être partie prenante, la Suisse est concernée

N'étant pas membre de l'UE, la Suisse ne participe pas aux négociations et n'est pas autorisée à les suivre en tant qu'observatrice. Elle ne peut pas faire valoir directement ses intérêts et ne profitera pas non plus directement du futur TTIP. Ses relations avec l'UE se basent sur un réseau dense d'accords bilatéraux et sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tandis que celles avec les États-Unis se fondent uniquement sur ces dernières. En tant qu'État tiers, une partie des échanges entre la Suisse et les États-Unis pourraient être touchés, en raison de la différence des charges douanières. Tant sur le marché américain qu'europpéen, notre pays souffrira d'un handicap concurrentiel découlant du traitement préférentiel réservé aux partenaires du TTIP. D'un autre côté, une harmonisation réglementaire peut donner lieu à des synergies essentielles (effets d'entraînement). Le cas échéant, la Suisse en profitera. Elle peut même soutenir ces effets en prenant des mesures unilatérales – dans le sens d'une politique de compatibilité transatlantique.

En Europe, la conclusion du TTIP fera perdre à la Suisse son accès privilégié au marché de l'UE – son principal débouché – au bénéfice des États-Unis. Une situation similaire se présentera sur le marché étasunien, où l'UE obtiendra, en vertu du principe de la nation la plus favorisée, des

privilèges qui ne seront pas accordés aux producteurs suisses. Pour l'instant, l'ampleur des conséquences possibles n'est pas encore très claire.

Les trois scénarios d'un accord

L'étude se base sur les différentes issues possibles des négociations sur le TTIP. Elle évalue leurs répercussions sur l'économie suisse au moyen d'un modèle d'équilibre général calculable, complété par une discussion qualitative. Les auteurs se sont limités à des analyses. Ils ont renoncé, dans le cadre de leur mandat, à proposer des mesures de politique économique.

L'étude s'appuie sur les trois scénarios de base suivants, qui correspondent à différents niveaux d'intégration (voir encadré 3):

1. Le TTIP élimine ou réduit uniquement les droits de douane.
2. L'accord élimine ou réduit les droits de douane et une petite partie des obstacles non tarifaires au commerce (shallow agreement).
3. L'accord élimine ou réduit aussi bien les droits de douane qu'une grande partie des obstacles non tarifaires au commerce (deep agreement).

Les auteurs de l'étude ont relié ces scénarios à des mesures possibles de politique commerciale. Là aussi, ils ont établi une distinction entre le maintien du statut quo (a) et la signature d'un accord de libre-échange (ALE) entre l'AELE et les États-Unis (b)³.

Des effets importants sur la Suisse

Malgré toutes les incertitudes qui planent actuellement sur les négociations, des données économiques quantitatives et des considérations juridiques permettent déjà d'affirmer qu'un TTIP peut avoir une influence considérable sur l'économie suisse. Les répercussions dépendront du contenu du traité et des mesures commerciales que prendra la Suisse en réaction. Elles varient entre un recul de 0,51% du PIB d'ici 2030 (par rapport à une évolution sans TTIP) et une hausse de 2,87% de son niveau au cas où les États de l'AELE concluraient avec les États-Unis un accord complet de libre-échange comprenant la réduction tant des droits de douane que des obstacles non tarifaires au commerce. L'éventail des effets possibles du TTIP est donc très large aussi longtemps que son contenu précis n'a pas été défini.

Néanmoins, il est d'ores et déjà évident qu'un accord limité à la réduction des droits de douane provoquerait une

réorientation des échanges au détriment de la Suisse. En revanche, un traité complet, incluant la libéralisation du commerce des services, aurait des retombées positives sur notre économie, grâce à l'effet d'entraînement mentionné plus haut. Contrairement à ce l'on peut penser intuitivement, la conclusion d'un accord aussi large que possible serait dans l'intérêt de notre pays. Le *graphique 1* résume les effets généraux du TTIP sur l'économie suisse, calculés au moyen d'un modèle d'équilibre, selon les différents scénarios.

Les incidences du TTIP dépendront donc fortement de sa teneur, mais également du futur rapport de droit qui s'établira entre la Suisse et cet accord. L'étude montre que l'effet d'entraînement déclenché par l'harmonisation des normes et des standards dans le domaine des obstacles non tarifaires peut compenser en partie les désavantages liés aux droits de douane. La Suisse pourra étendre au niveau transatlantique sa politique de compatibilité avec l'Europe, parce que les produits eurocompatibles entreront plus facilement sur le marché étasunien – et éventuellement sur les marchés tiers. Ainsi, elle pourra réaliser de nouvelles économies d'échelle qui auront également un impact aux États-Unis. Dans la mesure où l'accès au marché dépend explicitement d'une reconnaissance réciproque et donc d'un accord particulier (*«mutual recognition agreement»*), on ne peut toutefois pas exclure que de nouveaux obstacles apparaissent aussi dans ce domaine, notamment en lien avec les États-Unis.

substantielles dans les domaines importants pour la Suisse (en particulier celui des prestations financières). Une question clé concerne la *reconnaissance mutuelle des diplômes et des certificats*: si les États-Unis et l'UE parviennent à une large entente sur ce point dans le cadre du démantèlement des obstacles non tarifaires au commerce, les individus bénéficieront d'un accès facilité au marché du travail. Il existe à cet égard un potentiel non négligeable de discrimination pour les Suisses titulaires d'un diplôme du degré tertiaire.

Dans le domaine des *marchés publics*, on doit aussi s'attendre à ce que le TTIP soit dommageable à la Suisse. Tant le marché européen que celui des États-Unis sont importants à cet égard pour notre pays: entre 1990 et 2003, environ 66% des exportations suisses sont allées vers le premier et 12% vers le second. Au cas où le TTIP inclurait également les appels d'offres lancés par des États fédérés aux États-Unis, une libéralisation des marchés publics aurait des inconvénients sensibles pour la Suisse. Les entreprises de l'UE obtiendraient alors un accès aux marchés publics dans ces États fédérés, ce qui restera interdit à leurs concurrentes helvétiques. En même temps, la Suisse perdrait la position privilégiée dont elle bénéficie aujourd'hui par rapport aux États-Unis lors de l'attribution de marchés publics dans des pays, des communes ou des services publics de l'UE.

Une autre question reste ouverte: quelles seraient les conséquences d'une éventuelle *protection renforcée des investissements*, notamment par l'introduction – contestée pour l'instant – de droits pour les entreprises d'intenter une action devant des juridictions internationales? Dans les relations transatlantiques, la protection juridique se base actuellement sur l'accès aux tribunaux étatiques, que les entreprises suisses peuvent également saisir. Le déplacement d'investissements et d'emplois vers d'autres pays européens ou vers les États-Unis semble chercher plutôt à éviter des inconvénients commerciaux liés au droit douanier ou d'autres difficultés posées par le lieu d'implantation. Le niveau d'intégration du futur TTIP déterminera l'ampleur de ces risques. Peu de problèmes devraient survenir dans le domaine de la protection de la *propriété intellectuelle*. Toute amélioration de cette protection, convenue par le biais de l'accord de l'OMC sur les Adpic⁵, bénéficiera également à la Suisse – conformément aux obligations imposées aux États-Unis et à l'UE par la clause de la nation la plus favorisée. Elle n'entravera donc pas ses activités de recherche et de production.

Encadré 2

Les hypothèses des différents scénarios

- *Scénario 1*: il part de l'hypothèse que les droits de douane seront complètement supprimés pour les biens industriels et réduits de 50% pour les produits agricoles.
- *Scénario 2*: il prévoit, en plus de la réduction des taxes envisagée dans le scénario 1, un abaissement de 20% des obstacles non tarifaires au commerce (*«non-tariff barriers»*, NTB). Dans ce scénario, la réduction des NTB est préférentielle et ne bénéficie pas aux États tiers. Le calcul n'a tenu compte que des NTB qui pourraient effectivement diminuer.
- *Scénario 3*: il prévoit, outre la réduction envisagée dans le scénario 1, un abaissement de 50% des NTB. Dans ce scénario, la réduction des NTB n'est pas exclusivement préférentielle, mais profite également dans une faible mesure à des États tiers (effet d'entraînement). Ici aussi, le calcul n'a tenu compte que des NTB qui pourraient effectivement diminuer.

L'impact varie d'un secteur à l'autre

Dans le domaine du *commerce des marchandises*, l'impact ne serait pas le même dans tous les secteurs. Là aussi, les conséquences dépendront de l'amplitude de l'accord et de la réaction de la Suisse.

Le *secteur des services* sera probablement moins touché par le TTIP que les échanges de marchandises. Si l'on se réfère aux mesures de libéralisation ancrées jusqu'ici dans des traités analogues de l'UE et des États-Unis, il ne faut pas s'attendre à ce que le futur accord libéralise fondamentalement ce type de commerce entre les deux blocs. En raison du manque de données⁴, l'étude s'est concentrée en l'occurrence sur une comparaison des accords UE/Corée et États-Unis/Corée ainsi que sur les derniers développements dans les négociations relatives aux services. Elle a montré que les partenaires ne sont pas vraiment prêts à procéder à des ouvertures

D'intéressantes questions de droit procédural

Les approches prévues sur le plan du droit procédural pour éliminer des obstacles non tarifaires au commerce sont très prometteuses. Les États-Unis et l'UE parlent de mettre sur pied des forums permanents, afin de parvenir à l'harmonisation et à la reconnaissance réciproque des normes dans le cadre d'un processus durable et continu. On attend de la simplification des règles et des procédures qu'elle supprime plus de 80% des obstacles existants. C'est la première fois qu'un dialogue transatlantique permanent, fondé sur des institutions et des processus solides, s'établirait dans le domaine réglementaire. Il ferait de l'accord un organe dynamique allant au-delà des traités statiques négociés jusqu'ici.

Au fur et à mesure que ces processus se mettront en place et déploieront un effet réglementaire, la Suisse sera obligée de se rallier aux conclusions des négociations, sans avoir eu son mot à dire. En raison de la taille des marchés des deux blocs partenaires, il est vraisemblable que les résultats obtenus seront portés au niveau multilatéral non seulement de manière autonome, mais également par le biais d'autres pourparlers menés au sein de l'OMC et dans des organismes de normalisation. L'harmonisation au niveau mondial et les impulsions données par le TTIP font partie des principaux effets positifs de cet accord pour les États tiers. Elles sont susceptibles de neutraliser ses impacts négatifs, mais en créant de nouvelles dépendances.

Il reste à savoir si une harmonisation des obstacles non tarifaires au commerce entre les États-Unis et l'UE a des chances de réussir. Les deux partenaires sont habitués à imposer leurs propres normes dans le cadre d'accords préférentiels. Cela ne sera plus possible avec le TTIP. Il s'agit aussi d'une question de volonté politique. Si celle-ci existe, le rapprochement est tout à fait imaginable. C'est ce que montre notamment l'accord sur les Adpic dans le domaine de la propriété intellectuelle: durant le cycle d'Uruguay (1986–1994), on est parvenu à établir des liens entre les principes juridiques européens et étasuniens. Le développement de normes juridiques communes dans d'autres domaines ne relève donc pas de l'impossible.

La Suisse ne pourra pas rester les bras croisés

La présente étude a été réalisée alors que le contenu de l'accord n'est pas encore défini. Néanmoins, on peut déjà en tirer certaines conclusions en s'appuyant sur les

aspects quantitatifs et juridiques. La Suisse ne pourra pas observer cette évolution sans rien faire. Paradoxalement, un accord limité aurait plus d'impacts négatifs pour elle qu'un accord complet. Si le TTIP parvient à fixer de nouvelles normes transatlantiques, la place économique suisse en profitera. Toutefois, plus le traité sera ambitieux, plus la Suisse souffrira de sa non-participation au processus et sera contrainte de reprendre le droit étranger. D'un point de vue tant économique que juridique, il convient entre autres d'examiner de plus près la possibilité de négocier un accord de libre-échange entre les membres de l'AELE et les États-Unis.

Toutes les options possibles en matière de politique commerciale auront probablement d'importantes répercussions sur la question agricole. Aucune solution ne pourra éviter de réduire sensiblement les barrières douanières qui protègent la production indigène. Une chose est sûre: le TTIP aura des conséquences sur les relations Suisse-UE. Il est toujours plus évident que ces dernières sont influencées par le contexte mondial et par les rapports avec des pays tiers. Elles ne se réduisent plus à la question de la participation au marché intérieur européen. ■

Encadré 3

Références bibliographiques

- Thomas Cottier, Peter Egger, Joseph Francois, Miriam Manchin, Anirudh Shingal et Charlotte Sieber-Gasser, *Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations*, World Trade Institute, Berne, 2014.
- Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pundyuk et Patrick Tomberger, *Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment*, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2013.
- Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid et Sybille Lehwald, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who Benefits from a Free Trade Deal?*, Fondation Bertelsmann, Gütersloh (Allemagne), 2013.

- 1 L'accord sera conclu entre les cinquante États des États-Unis et les 29 pays membres de l'UE. C'est pour cela et en raison de son importance pour l'économie mondiale qu'il est qualifié de «méga-régional». Les études citées ici avancent des chiffres différents concernant les gains de prospérité qu'il faut en attendre. Ainsi, François et al. (2013) prévoient un revenu supplémentaire annuel de 545 euros par ménage d'ici 2027. Felbermayr, Heid et Lehwald (2013) tablent sur une augmentation moyenne de 0,27% du revenu réel par habitant dans l'UE.
- 2 L'étude a retenu différents scénarios qui illustrent l'éventail des possibilités allant d'un «shallow agreement» à un «deep agreement».
- 3 Le mandat de l'étude se limite à l'identification de ces mesures de politique commerciale et au calcul des répercussions sur la Suisse, selon l'ampleur et la portée d'un accord de libre-échange AELE/États-Unis.
- 4 Les derniers accords, en particulier celui passé entre l'UE et le Canada, n'ont pas encore été publiés.
- 5 Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.